





MARIO HENRIQUE SIMONSEN ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS

> A NOVA ECONOMIA BRASILEIRA

> > 3.ª edição



LIVRARIA JOSÉ OLYMPIO EDITORA RIO DE JANEIRO/1979



DEP. DE FILOSOFIA E TEORIA
GERAL DO DIREITO



A OPÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

O apreciável sucesso econômico dos anos recentes, aliado ao entusiasmo motivacional criado pela execução de grandes projetos e pelo desafio de integração nacional, comprou para o Brasil tempo de espera para cuidar do problema de institucionalização política. Trata-se de "institucionalizar a estabilidade", até agora acompanhada de um certo grau de autoritarismo e coerção.

Não é unânime a consciência da necessidade de um esforço de descompressão do sistema político. Como fez notar recentemente um de nossos cientistas políticos, detectam-se duas posições que se poderiam chamar de "naturalistas". Uma delas, a escola economicista, pressupõe que a distensão política "será natural e automaticamente produzida como resultado de um amadurecimento do sistema econômico acompanhado da criação de razoável montante de riqueza nacional.¹ A outra se baseia na expectativa de que um fracionamento da elite dirigente acabaria por levar a um sistema político competitivo, alargando-se naturalmente a participação. A reorganização política surgiria então como resultado dessa participação alargada.

Uns e outros sobrestimam a produção de satisfações oriundas do êxito econômico, que certamente beneficiou desigualmente as diversas classes sociais, e subestimam o papel das instituições políticas na preservação da estabilidade alcançada nos últimos anos.

Cumpre por isso analisarmos objetivamente as perspectivas e obstáculos, assim como o ritmo e as formas possíveis de institucionalização política, de modo a evitar tanto o "relapso na anarquia social" como um eventual "risco de recompressão".

10.1) As premissas cruéis

Há que começar esta análise por três premissas cruéis. A primeira é que vivemos uma conjuntura em que a anormalidade se

Wanderley Guilherme dos Santos, Estratégias da Descompressão Política, Seminário sobre Problemas Brasileiros, Congresso Nacional, 1973, p. 11.

tornou permanente. A democracia se caracteriza pela sua enomo va de em absorver contestações. É essencialmente um a monte de esta contestações de essencialmente um a monte de esta contesta con tornou permanente. A ucmocrata de essencialmente un situ-flexibilidade em absorver contestações. É essencialmente un situ-desinistrar conflitos. Apenas, a contestação atual na contestaçõe atual na flexibilidade em absorver confices. Apenas, a contestação atual não ma de administrar conflitos. Apenas, a contestação atual não ma de administrar confice de confice ma de administrat commos. ... Com a guerriha revoluciona limita à dissenção intra-sistêmica... Com a guerriha revoluciona urbano, a contestação se torna anii, sur objectos de commo urbano. timita à dissenção unha solutiva de contestação se torna anti-sistênica e o terrorismo urbano, a contestação se torna anti-sistênica de contra todo o significante de contra todo o signif ria e o terrorismo urbano, porque ideológica, e global, e voltada contra todo o sistema o comente as democracias altamente invis. porque ideológica, e groca, valores societais. Somente as democracias altamente institucionali, valores societais. Somente as democracias altamente institucionali, valores societais. valores societais. Sometine as a superiorista de contestação e contestação e contestação e contestação e condiminação e condim zadas podem absolver imperatores de eficácia econômica, como assim mesmo, com substancial perda de eficácia econômica, como assim mesmo, como al landos e na Itália.

em segundo lugar, conquanto a contestação anti-sistêmica por Em segundo rugar, cenque sa em alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou sa em alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou ser alguns casos ser alguns c se en aiguns coeficiente de participação, seria ingenuidade imagnar que a simples descompreensão política restauraria prontamente a que a simples de lealdade ao sistema. Franquias democráticas existem em vários países, sem que tenha desaparecido a contestação terrorista e subversiva. Nem parecem estes movimentos estar sempre correla. cionados com o grau de injustiça na distribuição de renda, pois que alguns dos países que melhor êxito obtiveram na redistribuição de renda, mesmo com sacrifício do ritmo de crescimento, têm sido expostos a sérias perturbações da ordem social pela rebelião contra a sociedade de consumo.

A terceira premissa cruel é que no atual contexto histórico um certo grau de autoritarismo parece inevitável na fase final de modernização, isto é, na transição para a sociedade industrial se bem que o autoritarismo por si só não traga nenhuma garantia de sucesso na modernização. (É bem verdade que alguns países, particularmente antigos domínios britânicos como o Canadá, a Austrália e Nova Zelândia, lograram completar seu processo de modernização mantendo a plenitude democrática. Trata-se, entretanto, de exceções que confirmam a regra. Exceções explicáveis pela sua relativa homogeneidade cultural, pela sua alta integração económica com a Grã-Bretanha e pela importação de instituições políticas amadurecidas em longa experiência).

Essa desagradável conclusão é acentuada mesmo por "grandes liberais", como Raymond Aron e Gunnar Myrdal. Eis o que nos

"Na fase primária de acumulação, há mister impor grande poupança coletiva, e rápido investimento. Qualquer que seja o regime político e social, deverá comportar uma autoridade

2 Raymond Ason, Nouvelles Leçons sur les Sociétés Industrielles, Paris,

vigorosa; esta foi assegurada, no passado, na Europa Ocidenvigorosa, esta a sobrevivência de regimes absolutistas e, no caso tal mediante a sobrevivência, dos regores desumanos de la caso sociética, dos regores desumanos de la caso de tal mediante a de l'infantica de l'infantica de l'infantica de l'infantica d'infantica d'i da União do Stalinismo. É da União do Stalinismo. É dispossível dizer qual a forma exata que deve tomar o regime impossível na fase de acumulação primária impossivel una fase de acumulação primária, mas pode-se afir-autoritário na fase de acumulação primária, mas pode-se afirautoritano e improvável responder a esta fase de industrialização sem uma forte autoridade."

Myrdal, por sua vez, vê os países subdesenvolvidos estalados Mytual Mytual de um dilema: de um lado, uma democracia real é neos cintro estruturas sociais arcaicas e evitar excessiva cessária para superar estruturas sociais arcaicas e evitar excessiva cessana processiva desigualdade social, que embotaria a iniciativa, a poupança e os desigualdade social, democracia forma desigualdade social democracia forma de democracia de desigualdade social, que embotaria a iniciativa, a poupança e os desigualdade social, que embotaria de democracia de desigualdade social de desigualdade social de democracia de desigualdade de de desigualdade de desigualdad designamentos; mas à democracia torna ao mesmo tempo mais dificil investina de consumento de consumento de consumento de consumento mar disposición de consumento de c para o guida de la me-dida julgada necessária para o esforço de investimento exigido pelo desenvolvimento rápido.

O problema torna-se ainda mais sério nas sociedades que sofrem ao mesmo tempo de inflação e estagnação. Pois então se trava uma espécie de guerra civil incruenta, em que as diversas classes lutam pela redistribuição de fatias de um bolo insuficiente.

O cruel dilema político assinalado por Myrdal foi bem traduzido num parodoxo semântico, a que recorreu André Philip. Ao descrever o quase inevitável recurso a métodos autoritários para conter os ímpetos distributivistas e paternalistas, na fase de capitalização acelerada dos países subdesenvolvidos, fez ele uma curiosa distinção entre os regimes "autoritários-liberais", que optam por planejamento descentralizado (como seria o caso do Brasil e do México), e os regimes "autoritários-totalitários", que perfilham técnicas de planejamento centralizado segundo o estilo marxista.

Não é de estranhar portanto que o autoritarismo, longe de ser um caso de patologia política, parece ser hoje a forma política prevalecente na maioria dos países. E ao contrário do que se poderia esperar, quase dois terços dos países chamados autoritários estão sujeitos a autoritarismo civil e não militar.3

² Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, op. cit., p. ... Tomando como indicador necessário da democracia, porém não suficienta, a existência de indicador necessário da democracia, porém não suficienta, a existência de um sistema multipartidário efetivo, terem. 37 países autorivários e 3 um sistema multipartidário efetivo, terem. 38 países calastificados como democráticos na África, e respectivamente 13 e 9 na América, 24 e 6 na democráticos na Europa. Ademais, do total de 85 países classificados como autoritários, 52 podem ser considerados como submetidos a um autoritarismo autoritários, 52 podem ser considerados como submetidos a um autoritários, 52 podem ser considerados como submetidos a um autoritários militares."

Os partidários do *economicismo*, que acreditam ser o desenvolvimento econômico a única tarefa urgente, seguindo-se-he por de prioridade o desenvolvimento social, enquante por la prioridade o desenvolvimento social, enquante por la prioridade o desenvolvimento social. volvimento económico a umea tareta trigente, seguindo-se-hosa ordem de prioridade o desenvolvimento social, enquanto que ordem de prioridade o desenvolvimento social, enquanto que ordem de prioridade o desenvolvimento social, enquanto que ordem de social de la companio del companio de la companio de la companio del companio de la companio del companio de la companio del companio de la companio del com ordem de prioridade o desenvolvimento sucraj, enquanto que desenvolvimento político seria tarefa postergável, senão mesmo desenvolvimento político seria tarefa postergável, senão que desenvolvimento político seria tarefa postergável, senão mesmo desenvolvimento de senare o desenvolvimento de senare de sen desenvolvimento político sena tarera posteriaver, senão mesmo a cómoda, postulam uma correlação positiva entre o desenvolvimento a estabilidade política.

Contudo, tanto a especulação teórica como a evidência empirios são inconclusivas, conforme o fez notar recentemente o Professor da Transformação da Transformaç são inconclusivas, contorme o les notas recumente o Professo D. P. Bwy. Marx enunciou a "lei da transformação da quanto D. P. Bwy. Aratilindo que, ao experimentar and quanto D. P. Bwy. Marx enunciou a sei da transcornação da quana dade em qualidade", arguindo que, ao experimentar um gupo dade em qualidade do seu padrão de vida, sua dissativa dade em qualidade, argundo que, acceptamentar um gupo social uma deterioração do seu padrão de vida, sua dissatisfação con constitue de social uma deterioração do seu paurao de vida, sua dissatisfação deterioraria até a rebelião. O grande Tocqueville, entretanto a deterioraria até a rebelião, nodem ser fambém causadas podem ser fambém causadas. deterioraria ate a rependo. O grando ser também causadas pela havia notado que as revoluções podem ser também causadas pela havia notado que as revoluções podem ser também causadas pela havia notado que as revoluções podem ser também causadas pela havia notado que as revoluções podem de tanticar causanas pela frustração gerada pela elevação das expectativas. Lyforp 3 Edwards precisa o conceito, ao indicar que o efeito desestabilizador provém do desnível entre a melhoria objetiva do padrão de vida

"Quando um grupo experimenta uma melhoria em suas condições de vida, também experimenta uma elevação no nível de seus desejos. Estes subirão mais rapidamente que aqueía,

Essa tese parece confirmada pela análise de Crane Brinton en relação às quatro revoluções — a francesa, a inglesa, a americana e a russa — todos os quais países estavam em ascensão econômica anteriormente à revolução. É o que também nos indica recentemente Barrington Moore, Finalmente, James Davis argiii que tanto Marx como Tocqueville têm razão, se justapusermos os fenômenos:

"As revoluções são mais prováveis quando um prolongado período de desenvolvimento económico e social objetivo é seguido por um curto período de reversão aguda."

É o que teria acontecido na revolta egípcia de 1952, assim como nas revoluções mexicana (1910), boliviana (1952) e cubana

Dessarte, a excelente "performance" da economia brasileira nos últimos anos, em termos de desenvolvimento econômico, não traz de per si uma garantia de estabilidade política. Na realidade,

6 D. P. Bwy, Political Instability in Latin America: the crosscultural test of a causal model", Latin American Research Review, vol. III, n.º 2, 1968,

dos mais argutos cientistas sociais da atualidade, Seymour un des mais argui, embora a validação de um sistema possa provir libres, dedeid em satisfazer as demandas da populas. un argui que, satisfazer as demandas da população, sua esta-timet, eledeia em satisfazer as demandas da população, sua estade sua effedeta en de melhor assegurada pela legitimidade, ou "leal-bilidad ultra", definida esta como a canacidada, ou "leal-julidad ultra". bilidade política", definida esta como a capacidade de um sistema dade política", definida esta como a capacidade de um sistema dade política :
dade política :
dade político de cengendrar e manter a crença que as suas instituições políticos são as mais adequadas à sociedade!" político de engunación de engu políticas são as políti

Seria interessante explorar ainda dois outros enfoques do Seria income de Verba, a legitimidade depende da problema entre cultura e estrutura. Quando essa congruência congruencia construction o povo tende a encarar como legitimada qualquer forma existe, de organização política — tradicional, centralista — autoritária ou democrática. Entretanto, não nos podemos arrogar aqui o benefício dessa dúvida, pois o Brasil tem sofrido de instabilidade política sob vários tipos de regime, o que denotaria incongruência entre cultura e estrutura.

A formulação mais arguta dos pré-requisitos de estabilidade política parece ser a avançada pelo Professor Samuel Huntington, a que anteriormente se fez referência. Segundo ele, a estabilidade política depende do balanceio entre o grau de participação popular e o grau de institucionalização política, definida esta como "o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade"

Em termos sociológicos, a estabilidade política recente do Brasil, sob um regime que se poderia caracterizar como "autoritarismo transicional", é explicavel como efeito conjunto;

- da legitimação pela eficácia, alcançada primeiramente pela reversão de uma situação caótica, depois, pelo ímpeto reformista e, finalmente, pelo sucesso desenvolvimentista;
- De uma redução do nível de participação popular, suficiente para compensar o retrocesso na institucionalização política.

Remanesce grave e importante, entretanto, o problema de melhorarmos o nível de institucionalização política. É que não podemos depender nem exclusivamente de uma sanção pela eficácia — e à luz dos precedentes históricos qualquer reversão de tendência pode gerar frustrações anti-sistêmicas — nem conter indedencia pode serio das massas de participarem crescentemente finidamente o anseio das massas de participarem crescentemente

no processo político. Pelo contrário, devemos utilizar, com un sentido de urgência, o tempo que nos foi concedido pelo sucesso — mediante a institucional. sentido de urgência, o tempo que nos concentido pelo suesta econômico, para nos habilitarmos — mediante a institucionalização econômico, para nos habilitares econômicos econômi econômico, para nos habilitarinos de um sistema político, dotado, como quería Lipset, de "adapia de um sistema político, dotado, como quería Lipset, de "adapia de um sistema político, dotado, como quería Lipset, de "adapia de um sistema político, dotado, como quería Lipset, de "adapia". de um sistema pointeo, actanomia e coerência em sua organi bilidade, complexidade, autonomia e coerência em sua organi bilidade, complexidade, ancomo de absorver as demando e formas de proceder" — para acolher e absorver as demando de corpo político.

10.3) Condicionantes da institucionalização política

A doutrina oficial de todos os governos revolucionários que se sucederam desde 1964 é que o autoritarismo — que alguns prese succeram desuc procesacia tutelar" — é um fenômeno de transição, a ser substituído por uma "estabilidade institucionalizada" scao, a ser substituto por Foi esse o objetivo do Presidente Castelo Branco ao promulgar a Constituição de 1967. Mesmo depois de restaurado em regime de exceção, em Dezembro de 1968, por causa do risco de relapso aa instabilidade, o Presidente Costa e Silva se esforçou por restaurar o estado de direito. O Presidente Garrastazu Médici em seu primeiro pronunciamento à Nação, em Outubro de 1969, expressou a esperança de, ao término de seu mandato, deixar definitivamente instaurada a democracia. E conhecido o pensamento do Presidente Ernesto Geisel de que os instrumentos excepcionais não deveriam ter exercício duradouro ou frequente, servindo apenas como potencial de contenção, e assim mesmo até que se desenvolvessem salvaguardas eficazes e remédios prontos, dentro do contexto cons-

Se o objetivo de restauração democrática é uma constante, há substanciais divergências quanto à sua urgência e exeqüibilidade, sem o perigo de relapso na desordem socio-política e sem o risco de recompressão. A institucionalização política, por mais desejável que seja, tem de ser aferida contra as realidades existenciais do

É que o atual sistema autoritário se seguiu a experiências anteriores de democracia plena, participante e consensual. Adotado talvez prematuramente, o modelo que presidiu ao mais longo período de nossa evolução histórica foi o modelo chamado "consensual", ou de "reconciliação", com alguns interregnos ditatoriais entre 1930 e 1934 e novamente entre 1937 e 1945, quando a implantação do "Estado Novo" criou um sistema misto de autoritarismo e corporativismo. A partir de 1964, face à ameaça de

caos social, que poderia descambar num autoritarismo de esquerda, caos social, que la capacidad de esquerda, caos social, de esquerda, caos social, de modelo consensual, temporariamente afaitando pelas graves tensões da modernização. dastamo-nos de de la modernização. A míngua de invidence sociais claros e de um mínimo de eficiência. aviabilizado per claros e de um mínimo de eficiência instrumental, objetivos sociais claros e de um mínimo de eficiência instrumental, objetivos democrático representativo, baseado em illiobjetivos sociais democrático representativo, baseado em ilimitado plurao regime de de la compartidario, com excessiva autonomia dos subsistemas de la compartidario, com excessiva autonomia dos subsistemas de la compartação política e de administração com compartida de la compartid Ismo patica política e de administração regional, provou-se representação manter uma elevada taxa de industrialização sem

(a) excessiva inflação, (b) desordem social, e (c) grave dese-(a) Executivo externo. O renascimento de um Executivo forte se impôs em 1964 como elemento de contenção do populismo distributiem 1900 dispersivo e do personalismo político.

A liderança militar

A presença militar na política — responsável, com a cooperação de uma elite tecnocrática, pela reordenação econômica e política do país após 1964 — impõe um exame das tendência e tensões internas do "sistema". Diferindo quanto à urgência e oportunidade de institucionalização democrática, pode-se detectar entre os militares duas tendências: a daqueles que consideram a intervenção militar na política uma missão temporária e a daqueles que a consideram uma função mais duradoura. Para aqueles, a intervenção militar na política deveria ser precisa nos objetivos e limitada no tempo. Seus objetivos deveriam ser: corrigir a indisciplina social, estancar a inflação, minorar os desequilibrios sociais, lançar as bases para a retomada do desenvolvimento e compatibilizar as instituições democráticas com o reforço de segurança imposto pela contestação ideológica e pela guerrilha subversiva. O Presidente Castelo Branco, líder dessa corrente, encarava com apreensão uma longa permanência dos militares na política. Exposta aos ventos abrasivos do cotidiano administrativo e às tentações corruptoras do Poder Político, a classe militar acabaria infirmando suas credenciais de "reserva moral" da Nação, de Poder Moderador e de nume tutelar para situações de emergência.

As Forças Armadas, segundo ele, dever-se-iam confinar ao seu papel constitucional, implicito e tradicional, de Poder Moderador. Papel constitucional implicito porque, com exceção apenas da Constituição Imperial de 1824, e da Constituição do Estado Novo de 1937, todas as demais constituições — as de 1891, 1934 c 1946 — estatuíram que os militares deviam obediência ao e 1940 "dentro dos limites da lei". Ao silenciarem sobre qual são en-tor, do into Ge-idor cei-if). Jini-eja-.7). de ido do 27).

a autoridade interpretadora das leis, essas constituições deixaran, a autoridade interpretationa para sancionar intervenções moderadora um elastério que serviria para sancionar intervenções moderadora um elastério que casos de desordem pública ou colanum elasterio que serviria par de desordem pública ou colapso de Poder Militar, em casos de desordem pública ou colapso inacionado de la conferencia del la conferencia del la conferencia de la conferencia del la conferen do Poder Militar, em casos um grande civilista, Rui Barbosa institucional. (Curiosamente, foi um grande civilista, Rui Barbosa que tucional. 1891 defendeu, em favor dos militares. tucional. (Curiosamente, par la constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 de fendeu, em favor dos militares, o pun na Constituição de 1891 de fendeu de f

A outra tendência interpreta a presença militar na política A outra tendencia nocuma "missão". As Forças Atmada, como uma "função" e não uma "missão". As Forças Atmada, como uma Junção antido do desenvolvimento", dotadas de seriam o verdadeiro "partido do desenvolvimento", dotadas de maior organização, coerência e continuidade que os partidos polimaior organização, coeres, por interesses setorialistas ou regionais,

As Forças Armadas caberia dirigir e motivar; à tecnocracia, formular e equacionar; aos partidos políticos, sancionar e legitimar A ordem de prioridades seria do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento social, e finalmente para o desenvolvimento politico. Somente o desenvolvimento econômico acelerado, potenciado a ponto de se tornar autropropulsor, geraria recursos para a disa ponte di a comprometer a acumulação, e daria folga psicológica para absorvermos atritos políticos, sem perigo de subversão. Dessarte, a restauração democrática não deveria ter calendário preciso.

Os pré-requisitos da normalização

Em variado grau, a liderança militar parece acreditar que a normalização democrática, além da consolidação do ritmo de desenvolvimento econômico, deveria ficar ligada ao progresso obtido na satisfação de certas condições, que alguns consideram indispensáveis e outros apenas desejáveis. Em primeiro lugar, suficiente popularização da Revolução, para eliminar o perigo de contestações eleitorais de tipo revanchista ou demagógico. Em segundo lugar, ambiente internacional favorável, particularmente em nossa imediata área de segurança na América Latina, Em terceiro lugar, uma renovação da classe política (Congresso e Executivos estaduais), a ser alcançada por qualquer dos três processos: a) cassação de subversivos e corruptos; b) cooptação horizontal, pela atração de tecnocratas e executivos para a área política; c) recrutamento vertical, pela cooptação de políticos jovens, bafejados pelo apoio militar, ou pela eleição direta de elementos não compromissados com postulados demagógicos e revanchistas. Em quarto lugar, o controle satisfatório de surtos terroristas e extirpação de focos de guerrilha revolucionária.

Qualquer que seja a divergência entre essas correntes de pen-Qualquer que coisas são claras. Uma é que a atual intersanento militar, caráter tradicional de intervenção moderadora, se uma intervenção estabilizadora no place uma intervenção estabilizadora no place. regeso ultrapas.

regeso una intervenção estabilizadora no plano político, e formulada no plano econômico e social. A outre 4 fornou-se uma romanista no plano econômico e social. A outra é que as Forças relomas não desejam uma escalada de intervenção domisia no desejam uma escalada de intervenção estabilizadora Armadas nacional de intervenção autocrática. Isso torna oportuno e para um upo portuno e para de instituindificavel republica, preparando-nos tempestivamente para enfrendonslização desejável, e necessária, elevação do nível de particitarmos popular no processo político. Da mesma forma que no partido popular no processo político. Da mesma forma que no partido a conômico adotamos com êxito a forma que no processo político. pação popular de partir de descrita nos capítulos anteriores, convém buscar um planejamento gradualista da descompressão política, para usar a expressão de arpad Lazar, um modelo de "descompressão controlada", que não rompa o equilíbrio entre o "poder coercitivo" dos dententores do poder e a "força disruptiva" dos contestadores.

10.4) Em busca de um modelo político

A opção política que nos convém — e que é na realidade a opção consagrada pela Revolução de 1964 — é a da democracia participante com um Executivo Forte. O modelo apropriado é o consensual, pois que nossa sociedade, pelo menos em algumas regiões, já transitou da fase de modernização para a de industrialização. Os modelos chamados de mobilização (baseados na ideologia do partido único) e da autocracia modernizante (oligarquias militares), ou mesmo o modelo neomercantilista, baseado no capitalismo de Estado, eram mais apropriados a fases anteriores de nossa evolução política e econômica. Aplicá-los com atraso é regressão. Talvez tenhamos adotado prematuramente, antes mesmo de alcançarmos a fase de industrialização, o sistema de reconciliação; a democracia representativa entre nós permaneceu mais formal do que real. As vantagens da representatividade foram afogados no entrechoque de interesses regionalistas, clientelistas e personalistas. Mas chegamos, não obstante, a um grau suficiente de diferenciação de estruturas e de articulação de interesses grupais e de diferenciação de estruturar e de articulação de interesses grupais e regionais, que tornaria instável e impermanente o retorno a formas violentamente ideológicas, e rigidamente hierárquicas, de comporviolentamente. tamento político.

Se a opção política da Revolução de 1964 é consensual de democracia participante com Executivo Forte, quais são os problemas que se apresentam para validar essa opção. O primeiro problema é o de reconciliação popular; o segundo, o do institucionalização política.

10.5) A reconciliação popular

O primeiro passo para validar a opção política da Revolução é o da comunicação, ou melhor, o da reconciliação popular. A cráticos assentam muito na coação e pouco na informação, a restauração de um sistema consensual e participatório exige que gradualmente se substitua a coação pela informação, a restaulmente se substitua a coação pela informação.

Indiscutivelmente, na primeira fase revolucionária, após 1964. vários grupos sociais foram traumatizados, seja em virtude da drástica reorganização política, seja da penosa cirurgia econômica, Uma parcela da classe política foi assim alienada. Também o foi a classe estudantil, a despeito da meritória obra da Revolução em intensificar os investimentos em educação, que no quadrieno 1970/73 terão triplicado, em termos reais, comparativamente ao investido no triênio pré-revolucionário. Há que reconquistar a classe operária, traumatizada (a) pela cessação de extravagantes reajustamentos salariais (prontamente tragados, aliás, pela inflação), e (b) pela interrupção do processo de politização dos sindicatos. O trauma foi agravado pela insuficiente conscientização dos trabalhadores em relação aos benefícios indiretos embutidos nos atuais programas de habitação, saneamento, educação, reorganização de assistência social e criação de fundos patrimoniais. Há, finalmente, o problema da Igreja, que propende a um socialismo romântico, e, numa competição com o marxismo pela captura de grupos desprivilegiados, descamba às vezes num radicalismo desinformado quanto às realizações genéricas do capitalismo, e ao desempenho efetivo da

A tarefa de substituir coação por informação parece hoje bastante mais viável que na primeira fase revolucionária. A dupla contestação à política econômica da Revolução, de ser incapaz quer de frear a inflação, quer de promover o desenvolvimento, encontra as medidas surtissem efeito. É inegável a correção de graves distorções da economia. A retomada do crescimento, um fato palpável. Foram medidas positivas a criação de mecanismos automáticos de

poupança e de incentivo para investimento nos setores de infrapoupança e reabilitação do crédito externo do país; a execução estrutura; a reabilitação do crédito externo do país; a execução estrutura; de reabilitação está institucionais, pelo exercício da "imade profor reformista" descrita no capítulo 5, ginação reformista de bagagem de realizações da Ravatura.

de l'agra reformista de l'agra de realizações da Revolução de 1964, Apesar da bagaagem de realizações da Revolução de 1964, Apesar de reconciliação para permitir o adequado funcionamento o esforço de reconciliação para permitir o adequado funcionamento o esforço de reconsensuais e puralistas, baseia-se na eficiência de nos sistemas consensuais e puralistas, baseia-se na eficiência de desempenho e definição, valores inquestionáveis ungidos de sacravistirem, por definição, valores inquestionáveis ungidos de sacravistirem, por definição, valores inquestionáveis ungidos de sacravistirem por parte de uma ideologia crítico-científica, a ser constantemente validada pela eficácia e legitimada pela tomada de contas por parte do eleitorado. Isso contrasta com os regimes de mobilização, onde existe uma ideologia compulsiva destinada a prover um sentido de solidariedade e identificação com o grupo; ou da un sentido de solidariedade e identificação com o grupo; ou da autocracia modernizante, onde a personalidade carismática do efet propicia um certo grau de solidariedade reverencial... s

Urge acautelarmo-nos contra fórmulas fáceis e perversas, a longo prazo contraproducentes, de "popularização do regime". Entre estas sobressaem duas, repetidamente tentadas na América Latina, com resultado negativo quer para o desenvolvimento econômico quer para o desenvolvimento político:

- o populismo distributivista
- a hiperexcitação nacionalista

O populismo distributivista

A curto prazo inexiste método mais fácil e direto de reconciliação popular que as promessas fáceis do populismo distributivista, pela decretação de salarios acima do incremento de produtividade, de benefícios sociais a expensas da capacidade de investir,

5 No caso da liderança da Revolução brasileira houve deliberada aversão ao surgimento de personalidades carismáticas, preferindo-se acentuar mais a ao surgimento de personalidades carismática, preferindo-se acentuar mais a nação do sistema", através do rodizio da liderança, que a "encaração do sistema" auma liderança carismática. É essa uma das importantes nação do sistema o autoritarismo brasileiro (que se poderia chamar de "dedistinções entre o autoritarismo brasileiro (que se poderia chamar de "dedistinções entre o autoritarismo brasileiro (que se poderia chamar de "dedistinções entre o autoritarismo brasileiro (an emportacionalis. Estas habitualmente (a) não disciplinam o rodizio sucessório, convencionalis. Estas habitualmente (a) não disciplinam o rodizio sucessório, convencionalis o culto da personalidade e (c) exigem lealdade peasoal à (b) acentuam o culto da personalidade a (c) exigem lealdade peasoal à figura do são da liberdade individual ou exigência de lealdade pessoal à figura do lider.

preços "políticos". O popunsmo tractivativata tor tentado "una exito, em varios países da América Latina e explica a durabilidade exito, em no Argentina e do "getulismo" no Brasa de la companio del companio de la companio de la companio del companio de la companio del companio de la companio de la companio del companio de la companio de la companio de la companio de la companio del companio del companio del companio de la companio de la companio del exito, em varios países oa America Lauria e vepuca a durabilidade do "getulismo" no Brasil dade do "getulismo" no Brasil Este do "peronismo" na Argentina e do Becunsino no Brasil "ale utimo foi uma forma de populismo moderado e sutil, preocupado e melhoramento do "status" da classe trabalhadas ultimo foi uma forma de populasmo anoucrado e sutil, preocupado mais com o melhoramento do "status" da classe trabalhadora do mais com o melhoramento de renda. A medio e la medio elementa ele mais com o melhoramento do status da crasse trabalhadora do que com uma efetiva redistribuição de renda. A medio e longo que com consciemo distributivista torna-se infenso ao desenvolvimos que com uma eteuva reusarionica de Tenna. A medio e longo prazo, o poplismo distributivista torna-se infenso ao desenvolvimento em crescente pressão inflaciunate. prazo, o poplismo distributivista torna e incluso ao pesenvolvimento ceonômico, redundando em crescente pressão inflacionária, peto desenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conomico, redundando em relação a capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conomico, redundando em relação a capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conomico, redundando em relação a capacidade produtiva, e não pesenvolvimento conomico, redundando em relação a capacidade produtiva e não pesenvolvimento conomico, redundando em reducidado em econômico, redundando em relação à capacidade produtiva, e não raco excesso de demanda em relação à capacidade produtiva, e não raco excesso de demanda em relação à capacidade de investir

A hiperexcitação nacionalista

Um segundo método fácil de restaurar a comunicação popular. é a hiperexcitação do "nacionalismo". Este é fenômeno muito mais

Apesar da torrencial literatura a respeito, está ainda inadequadamente explicado o fenômeno sociológico da presente ressurreição do nacionalismo na América Latina, continente onde suas funções clássicas pareceriam obsoletas. Na Ásia e África, recentemente descolonizadas, essa função histórica é mais nítida e fundamental. Constitui o nacionalismo poderoso instrumento de afirmação de soberania nacional, sob contestação residual das metropoles. Trata-se de cimento político para soldar, em coesão nacional, tribos, castas e religiões, expostas a graves forças centrífugas. É instrumento de afirmação de uma nova personalidade cultural e econômica.

Na América Latina, entretanto, essa fase formativa da soberania e da identidade nacional foi há muito transposta. De onde provém, portanto, a recrudescente popularidade do nacionalismo neste conlinente, cujo problema é menos a afirmação da soberania política do que a organização do desenvolvimento econômico, com um maximo de velocidade e um mínimo de compulsão?

e que a palavra nacionalismo possui três qualidades mágicas. Primeiramente, tem um valor simbólico agregativo, que dispensa explicar ou racionalizar posições. Em segundo lugar, tem poder coercitivo, expondo os céticos e dissidentes à pecha de impatriousmo. Em terceiro lugar, tem valor gratificatório, através do "gosto de discriminação", definido por Gary S. Becker, em importante estudo sobre a discriminação contra os negros nos Estados Unidos. com a noção de que "as pessoas discriminantes estão dispostas a

ganho material a fim de auferir um ganho psiquico e surficar o ganho material a fim de auferir um ganho psiquico e que deixem de maximizar sua satisfação, Apenas serificar o ganno maximizar sua satisfação. Apenas essa satis. São e que de uma renda material e de uma renda psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto da psiquica (85%) nuases o "gosto da discriminação" pelo "pesto de discriminação 185 do se compara de la compar substitutasse o suma chave psicológica para entendimento do

uneno. Uma quarta razão, talvez mais fundamental, é que o naciona-Uma quanta uma ideologia da classe media e tendera a ismo è escribida que se desenrole o processo, política e economicaerescer a medica desejavel, de formação de uma classe média na America mente desejavel, de formação de uma classe média na America mente describe epifenômeno doentio de um fenômeno saudável.

Ilma das análises mais agudas do problema se encontra em "The Economics of Nationalism", de Albert Bretton. As proposições de Bretton são as seguintes: a política nacionalista, a despeito de sua retórica desenvolvimentista, preocupa-se mais com redistribuir renda do que com produzi-la; especialmente, tende a redistribuir renda das classes pebres (que prefeririam renda real à renda psiquica), para a classe média; discrimina contra a agricultura e em favor da indústria, porque a propriedade e os empregos industriais são preferidos pela classe média; tende a favorecer a propriedade coletiva ou estatal, porque isto favorece a socialização de empregos para a classe média emergente, que encontra às vezes dificuldade em assegurar oportunidades de carreira. Donde o frequente casamento do nacionalismo com o socialismo.

Poderíamos acrescentar que, a julgar por experiências históricas recentes, o nacionalismo, precisamente por ser uma ideologia discriminatória, favorece o dispendio armamentista e estimula o militarismo.

Como ideologia de tipo preclusivo, é dificilmente compativel com a sociedade politicamente aberta, pois seu vigor é função direta do grau de intolerância. Não é preciso ir longe para demonstrar que, detrimentoso em termos de abertura política, é também, em larga medida, desnecessário para o desenvolvimento económico.

Tendo exemplos domésticos, podemos até dispensar a analise internacional e histórica de tipos de desenvolvimento. Bastaria citar o exemplo de São Paulo, comparativamente a outros estados brasileiros. Sendo o menos "nacionalista" dos estados, pois que absorveu desinibidamente imigrantes, técnicos e capitais estrangeiros, foi

6 Gary S. Becker, "The Economics of Discrimination", Chicago University Press, 1987. Press, 1957.

1 "The Economics of Nationalism", Journal of Political Economy, LXXII, podecim o con teve desenvolvimento mais neclerado, moda que analysis o que reve desenvolvemente mais merrecute, moda que comparavel, senão mais tiça, de

sos naturais.

A Revesirção de 1964 predeira, sem diveda, ter oprado los A Revesirçãos de 1964 predeira, sem diveda, ter oprado los acuações de capacitamo, como instrumento de Tabada. A Reveloção de 1969 pessoa, un carera, ter optado pela controloção do nacionalismo, como instrumento de rápida neigo pela contrologão do nacionalismo, asimular da liderança initirar e tecnicamina de pela contrologão. escave do preseguo popular da fiderança militar e tecnocamen las escave do preseguo popular da fiderança militar e tecnocamen las escave do preseguo popular da lideflessão do antagonomo dos las escaves de antagonomo dos escaves de la constitución de la constit escare e exercise mechante a "deflexão do antagonismo" desviase a atenção popular das inefreiências ou arbitrariedades do Governo. os da inguseça distributiva, para a inflinência espoliativa e dialenca. das agences economicos externos . Entretanto, se a Revolução exercisar a operao "nacronalista" de popularização, não estara no esco praro favorecendo o desenvolvimento económico, e estara no consumere compremetendo o futuro da sociedade politicamente alve la Doncio parecer correta a opcao da Revolução em favor av un fractionalismo pragmatico e não ideologico, com menor socie de mebiasação mas também menor risco de intoxicação

Se a reconcisação popular da Revolução não deve ser feta es castechas faccis do distributivismo ou da hiperexcitação secreta sea, que rumo segun? Urge pensar um modelo de reconestato de mentancia assente (a) na criação do um pluratismo económico, como condição necessária, ainda que não suficiente, de propositivo, (b) na democratização da propriedade, est na execução de uma política social.

P ou ou e. onim. o e pinsalismo polureo

Um dos problemas a resolver nesta fase de nossa industriase é o da sesitaria confrontação entre a grande empresa estatal e a grande empresa estrangeira, a primeira operando em campos de a communa ou industrias de base, exigentes de mácica concenr as de de capital, e a segunda nas industrias de moderna tecnologia, excessor de grande escala de produção. Essa confrontação entre o accasiono de I stado e a grande empresa extrangeira encerta o re de exace bat instantes nacionalistas e ânimo expropriatorio. p., a.so tauto para o desenvolvimento econômico como para a sociedade politicamente aberta-

Ha claus soloções a tentar. A primeira e a aplicação de formules assex civas, que estabelecam uma convergência de interesses, and makes the min disabismo potentialmente conflitivo, entre os dois ins. San autoressantes, neste sentido, e ricas de possibilidades, as formulas agora adoradas na grande petroquimica, onde se tem assessando actentariamente o capitalismo de Estado, a empresa

organizações macional e também organizações microa entre como a entre de como a reconstruir de como a reconstr not a "International Finance Corporation" Ignational como a recondida de ussaciación servicios como a formulas de associação para a produção e indusaprocessante suo minerios, que congregam capitais de varias origens aproducto de minerios, que congregam capitais de varias origens aprode manoritairo macional publico ou privado. no construir de nunconos; que congregam capitais de varias origina, como no caso esta construir de terro dos Carajas, do alumino, da Assesso no caso esta construir de terro dos Carajas, do alumino, da Assesso no caso agentede de terro dos Carajas, do alumino da Amazôna, da anuerro de terro de ferro pelo norto de S. cara de amerio de minerio de fetto pelo porto de Sepetiba, e das usuas constação de minerio de fetto pelo porto de Sepetiba, e das usuas constação de sucres em Vitoria. & see e sinter em Vitoria

A outra formula e o fortalecimento do empresariado nacional, aguio que os planos governamentais descresem como o "Forta agado dio do Peder de Competição da Industria Nacional" ASSUREM PARTICULAR IMPORTÂNCIA, NO CASO, AS MECÍNIAS DE AMPARO Assumente e media cimpresa, fao escencial para o pluralismo eco 3 Jequeno este o e para o pluralismo político Munta cosa se and toto attaves do FINAMI, do FIPLME do FUNTIC ent de varias resoluções do Banco Central, tendentes a facilita a pequena o media empresa o avesso ao eredito, à tecnologia e à modernização de equipamento

Problema correlato e a aplicação prudente e austera da legislação antitruste, como instrumento de preservação do pluralismo gonómico. Nossa legislação a respeito tem permanecido letra motta e ha inquestionaveis dificuldades de implementação. Em particular, a pequena dimensão do mercado, em alguns serores, assim como a necessidade de encorajar iniciativas pioneiras, tornam conveniente tolerarmos pasações monopolisticas de carater tompotano. Estas devem, entretanto, sei fransitorias e controladas. Boa parte da grita contra a "decinacionalização" e a "trusfilicação". poderiam ter sido evitadas mediante inua indicassa aplicação da legislação autitruste às empresas estrangenas, ou mesmo a grandes empresas nacionais sequiosas de ectecar a competição

Democratização da propriedade

Um segundo grupo de medidas de alargamento da participação popular no processo econômico e político se refere à demo cratização da propriedade, que vem assumindo três formas a democratização do acesso à propriedade urbana, tarefa descupe nhada satisfatoriamente pelo Banco Nacional de Habitação, que constituiu fatui de estabilidade social muito maior do que se pensa, n ampliação do número de propuetarios de teria, tarela que mielizn ampuação de mando a capacidade administrativa e o impulso

tambem o que teve desenvolvimento mais acelerado, ainda que las tivessem dotação comparável, senão mais rice que tambem o que teve desenvolvimento mais accierado, ainda que outros estados tivessem dotação comparável, senão mais rica, de

rsos naturais.

A Revolução de 1964 poderia, sem dúvida, ter optado pela carionalismo, como instrumento de rápida respela A Revenução de caracerbação do nacionalismo, como instrumento de rápida recentação do nacionalismo, como instrumento de recentaçõe do nacionalismo, como instrumento de recentação do nacionalismo, como instrumento de racentaçõe do nacionalismo, como instrumento de recentaçõe do nacionalismo, como inst exacerbação do nacionaustio, ração do prestigio popular da liderança militar e tecnocrática ração do prestigio popular da liderança militar e tecnocrática especial popular de liderança militar e tecnocrática especial popular de liderança militar e tecnocrática especial popular de liderança militar e tecnocrática de liderança de ração do prestigio popular a "deflexão do antagonismo": desviase efesto e exercido mediante a "deflexão do antagonismo": desviase etento e exercino media.

a atenção popular das ineficiências ou arbitrariedades do Governo
tienchuriya, para a influência espoliativa e destratores de contratores de cont a atenção popular das notas para a influência espoliativa e diabólica ou da injustiça distributiva, para a influência espoliativa e diabólica. ou da injustiça distributa... Entretanto, se a Revolução dos agentes econômicos externos... Entretanto, se a Revolução dos agentes economicos exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará ao exercitar a opção estará ao exercitar a opção estará ao exercitar a opção estará a operacionalista" de exercitar a operacionalista exercitar a exercitar a opçao macional desenvolvimento econômico, e estará no longo prazo favorecendo o desenvolvimento econômico, e estará certamente comprometendo o futuro da sociedade politicamente aberta. Donde parecer correta a opção da Revolução em favor de um nacionalismo pragmático e não ideológico, com menor poder de mobilização mas também menor risco de intoxicação,

Se a reconciliação popular da Revolução não deve ser feita peles caminhes fáceis do distributivismo ou da hiperexcitação nucionalista, que rumo seguir? Urge pensar um modelo de reconcuação democrática assente (a) na criação de um pluralismo económico, como condição necessária, ainda que não suficiente. de praraismo político; (b) na democratização da propriedade; (c) na execução de uma política social.

Paral mo económico e pluralismo político

Um des problemas a resolver nesta fase de nossa industria-1024, 20 e o da solitária confrontação entre a grande empresa estatal e a grande empresa estrangeira, a primeira operando em campos de enfra-extrutura ou indústrias-de-base, exigentes de maciça concenseación de capital, e a segunda nas indústrias de moderna tecnologia, en grande escala de produção. Essa confrontação entre o cas de mun de Fisiado e a grande empresa estrangeira encerra o e etacerbar instintos nacionalistas e ânimo expropriatório, coel presido tasso para o desenvolvimento econômico como para a saledo le politicamente aberta.

Hashaas serreções a tentar. A primeira é a aplicação de fórmu-Les a sociativas, que estabeleçam uma convergência de interesses, an de um dealismo potencialmente conflitivo, entre os dois resea con São interessantes, meste sentido, e ricas de possibilidades. an formulas agerta adotadas na grande petroquímica, onde se tem associado acionariamente o capitalismo de Estado, a empresa

estrangeira, a empresa nacional e também organizações internaestrangeira, como a "International Finance Corporation". Igualmente cional sante são as fórmulas de associação para la constante são as fórmulas de associação para la constante são as fórmulas de associação para la constante de constante d cionais, censas está as fórmulas de associação para a produção e indus-interessante são as fórmulas de associação para a produção e indusinteressano de minérios, que congregam capitais de várias origens rialização de controle majoritário nacional público ou privado, como no caso sob controle da furro dos Carnina de la fuero dos como no caso de la fuero dos carninas de la fuero de la fue sob control de ferro dos Carajás, do alumínio da Amazônia, da do milicio de minério de ferro pelo porto de Sepetiba, e das usinas de aço e sinter em Vitória.

A outra fórmula é o fortalecimento do empresariado nacional, aquilo que os planos governamentais descrevem como o "Fortaecimento do Poder de Competição da Indústria Nacional" Assumem particular importância, no caso, as medidas de amparo à pequena e média empresa, tão essencial para o pluralismo econômico como este o é para o pluralismo político. Muita coisa se tem feito através do FINAME, do FIPEME, do FUNTEC e de várias resoluções do Banco Central, tendentes a facilitar à pequena e média empresa o acesso ao crédito, à tecnologia e à modernização de equipamento.

Problema correlato é a aplicação prudente e austera da legislação antitruste, como instrumento de preservação do pluralismo econômico. Nossa legislação a respeito tem permanecido letra morta e há inquestionáveis dificuldades de implementação. Em particular, a pequena dimensão do mercado, em alguns setores, assim como a necessidade de encorajar iniciativas pioneiras, tornam conveniente tolerarmos posições monopolísticas de caráter temporário. Estas devem, entretanto, ser transitorias e controladas. Boa parte da grita contra a "desnacionalização" e a "trustificação" poderiam ter sido evitadas mediante uma judiciosa aplicação da legislação antitruste às empresas estrangeiras, ou mesmo a grandes empresas nacionais sequiosas de cercear a competição.

Democratização da propriedade

Um segundo grupo de medidas de alargamento da participação popular no processo econômico e político se refere à democratização da propriedade, que vem assumindo três formas: a democratização do acesso à propriedade urbana, tarefa desempenhada satisfatoriamente pelo Banco Nacional de Habitação, que constituiu fator de estabilidade social muito maior do que se pensa; a ampliação do número de proprietários de terra, tarefa que infeliznente vem superando a capacidade administrativa e o impulso cer (1). In ega-7). de (do 7)

personal de la compresión de Compresso e Relación de compresso de Relación de compresso de compr for a grant month, in comme the interest gards of the second on manage of colours and constitution by the second the court of territories are many determinated of the contraction of t resolver of sevent card ver man general rate a best desired. with the properties to want to be a few ord the west of and the commercial in summers of the second in the

to be your uniques a a bracket to their gold COURT ON EVERYAND ENGLISH BING NAME OFFICE OF THE PARTY O As the the surveyor to relieve a specimen on coloning a branches white there we need the think the bear cours a war the - were a curver with the markets belong and the who we be use to compare nectional, a propositio a mass gone a communitar da promisiónic e a mangiacação de pomos as comme come a empresa e a comunidade. A manutesção dos amos processor to an in animales aberras e medicia fundamental across COMMENTS

So meno meso para mos organizarmos do mabalho do Syaas home a taken to seems à casa propria, como fator de mon believe som e gração de empregos sobram-nos motivos de and the tentence of appropriate of the continues of the product agrand. Signature conse de ISRA, em 1907, cada menos the second section of the manufacture of the second section of the section of the second section of the sec your pages and indexante 5 gs on armosto que bachdarrances between the and the state of the state of the section of the state of the e ou Navious agrance-se a tracérica de concentração de terma. dice est signate e conse de 1970, o natriero de minimalies successo como perconagem do sosal Airda que o obierro. positivo e con essato de Estante da Terra se a não desenvorana large segret removing a baselarings brustains a faringe mercia sur que e a a "anterido pradurvo"), e forções maabecer que a lamere e melicacia da imberação veza garantendo a separa men to the series substituted on a tona begins as. manufactures of the second second second second section of the second se mo talonicos con aut à numeros sepesaran os bendos bososthe state of the beauty of the conference beauty вы так их не ституться початы высел бе чествення. В е повымог a final per than or man person a construct, required a qual bustants. and policy applica, see colored appears. Amous as cosses six

O second porem nem per isso è mente important deserve the invitation of the party of as asserting subject dates bases turns politica de discrebação de describação de species which contribute tanne on approving schames come on its equations mode o many politica de modelidade social, contrada ou storia de medical country favor de promoção son e de desarrollação para e de desarrollação para estada de desarrollação para estada de de desarrollação de desarrollaçõe de desarrollação the destrumentation, continues so chief are capable to the

Quast tedas essas medido, mas ou meno emprocamente. com nemio romadas pola Reveligião O importante e car dos an se menseure metropol en est a hanger e la novembra els en comment o plant some combined come consists to present Names e de viabarração da optio assuciona por socionas alvita.

10 61 C security on once a constant party of the second N 180"

O budgiciara too per eine de course bana rayen a obligo been externa consensual da democracia parto parte como Executivo Force e o de excitações atação por esta em e de trendomeção our en vier out no con encurrence que bail detre ce "sissis".

A perioreira terrareva de fazelle foi a Conscionção de asserto de 1967, que não chegos a ter sixéncia efectiva. Esta visuava a actività de arie baspanne securito en me servicio deserva a reclação do conficiente de arbitimo pola imparriação do estado de director o disciplinamento de processo de selecciação de processo. a solicitat go que me a basseava brea acolémias solocionatigo a pin-

Com e Azo insuscional nº 5, de decembro de 1956, mauconsiderie. known on being a monthine, quest a non unchain. de faires () deconador da croe, no tocamo à ciaco possibili. tive sua resortante con acretar na present a redefinique das l'imprère legislativas è a criscido de um Francisco Forte, previolas au Consthere were an enemy of 1863. Discussioners as an following dissi tendencias dissociates a tendencia libertaria, que visava a telegrad as medical experiencianal de democracias representanta.

e a tendência revanchista, que aproveitando-se da frustração policionario fações econômicas e sociais, visava à requis e a tendencia revalicimano de sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e sociais, visava à resaum uca e de insatisfações econômicas e de insatisfações e de insatisfações econômicas e de insatisfações e de tica e de insatisfações econômicas e accusa, visava à resaurreição do "nacional-populismo" anterior à Revolução. No tocante ao Pode fator causal importante foi sua inapetência pode do "nacional-populismo amendo e sua inapetência ao pode Executivo, fator causal importante foi sua inapetência para o delicada tarefa de redefinir. Executivo, fator causal importante dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario para a delicada tarefa de redefinir, ten dialogo político necessario de la constantir delicada tarefa de redefinir ten dialogo político necessario delicada tarefa de redefinir delicada tarefa de redefinir delicada tarefa delicad dialogo político necessario para a de la redefinir, so desvalorizar, a função legislativa. Finalmente, as repercussões no desvalorizar, a função legislativa. Finalmente, as repercussões no desvalorizar, a função legislativa. desvalorizar, a função regimento de fermentação estudantil, que assumin a crise de Maio de 1968, na França, e que Brasil do fenomeno francio. Se de Maio de 1968, na França, e que assun seu apogeu com a crise de Maio de 1968, na França, e que levalunte de la companya de ferrorismo e desente que levalunte de la companya de la comp a motins de rua, recrudescência do terrorismo e desafios ao sistema

O Presidente Costa e Silva, promulgador do Ato Institucional O Presidente Cambro de 1968, que restaurou e ampliou o regime de exceção", manteve a intenção expressa de promover novamente a normalização democrática, mas não pôde cumprir seu proposito por encontrar dificuldades internas no setor militar, e externas pela radicalização de posições políticas e permanência da contestação subversiva. Intenção semelhante, sem chegar à proposatura de medidas concretas de liberalização, foi enunciada pelo Presidente Garrastazu Medici em 7 de outubro de 1969, em seu primeiro discurso à Nação. A conjuntura foi entretanto julgada des received e passou-se a dar absoluta prioridade à aceleração do desenvolvimento econômico, com inflação contida. A doutrina comocanda pelo Presidente Ernesto Geisel volta a acentuar a necessetade de "aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação da positiva de desenvolvimento e de segurança"; e, no tocante à resease corre desenvolvimento e segurança, preconiza a regra de de desenvolvimento possível com o mínimo de segurança in Departure?".

Imperia analisarmos primeiro o esforço de institucionalização francisco de Conscienção de 1967, para discutir em segundo lugar a rate de possível formulação de métodos de transpor, ao a especiência de gradualismo tão bem sucedida as de serior cum mico.

A la contrata Frustrada

A contrata de Revolução de 1964 foi 15 carada na Comunicipa de 1967, que refletiu três tendênthe modernes fundamentais fortalecimento do Executivo, aceleregional de processo legislativo, e disciplinamento da ação financeira

O Executivo Forte

A Constituição de 1967, votada em 24 de janeiro de 1967 configura um Executivo Forte, com as características seguintes:

- 1. Iniciativa legislativa direta, em matéria de finanças e segurança nacional, e indireta, em virtude de leis delegadas.
- 2. Exclusividade na orçamentação da despesa e institucionalização do planejamento, cerceando-se, de um lado, pressões inflacionárias da clientela legislativa, e assegurando-se, de outro, observância de orçamentos-programa; ao mesmo tempo, acentuou-se o princípio da competitividade, pois que as empresas públicas ficariam sujeitas a critérios semelhantes aos das empresas privadas.
- 3 Redefinição do federalismo, pela correção da anarquia tributária, pela limitação da liberdade de endividamento dos Estados, e pela ampliação do direito de intervenção federal; em contraquadro, reforçaram-se os recursos financeiros dos Estados e Municípios, pela reforma tributária e através dos Fundos de Participação, ensejando-se-lhes, portanto, maior autonomia administrativa.

A instrumentação do Executivo Forte foi ainda complementada pela Lei de Segurança e pela Lei de Imprensa. Na primeira, (Decreto-Lei nº 314, de 13.3.1967) ampliou-se o conceito de segurança nacional, para abranger, além da figura convencional da agressão externa, as nóveis modalidades de desafio interno às instituições, através da subversão e da guerra revolucionária. Na segunda, promulgada em 9 de fevereiro de 1967, procurou-se compatibilizar o direito à liberdade de expressão com o reconhecimento da responsabilidade dos meios de comunicação, que não se deveriam transformar em veículos de propaganda subversiva, incitação ao pânico econômico e aviltamento das instituições.

Cabe notar, incidentemente, que aos Executivos modernos se abre uma nova opção, criada pelos meios de comunicação de massa. È a democracia plebiscitària, mediante apelo direto ao público, paralelamente aos veiculos tradicionais da democracia representativa. A Constituição degaullista, na França, adota explicitamente o principio do referendo, e possibilita a dissolução do Congresso pelo Presidente da República, misturando assim as características da democracia representativa com as da democracia plebiscitària, Não parece necessário, no Brasil, estabelecer outras limitações ao sistema representativo do que as consignadas na Constituição de sistema representativo. 1967 f importante, entretanto, ter-ar em vista que, mesmo sen 1967 f. importante, conventido, en cara que mesmo sea formalização da democracia pichiscitaria, a manipulação des mesmo de massa pode ser elemento, ao mesmo francisco. formalização da democracia pressa termento, ao mesmo tempos de comunicação de massa pode ser elemento, ao mesmo tempos de comunicação de fortalecimento do Executivo

Correlatamente, na Constituição de 1967, foram também no logislativas e destplinado o sistema foras Correlatamente, na composição descriptinado o castema partidano vistas as funções legislativas e discriptinado o castema partidano

Os grandes vicios do nosso sistema legislativo — à parte sua legislativo — à parte sua frances electorars e alumno de legislativo — a parte sua constitución de la co Os grandes vicus de por frances electorais e abuso do pode duvidosa representatividade, por frances electorais e abuso do pode de pode dividesa representativa.

conômico cram (a) a inexistência de prazo fatal de volução de conômico cram (b) a inexistência de prazo fatal de volução de conômico cram (a) a inexistência de prazo fatal de volução de conômico. e (b) a pulverização de recuisos orçamentários a serviço do chea. e (b) a proverzação de telesmo, mediante emendas ao orçamento de telesmo e do regionalismo, mediante emendas ao orçamento de despesa; (c) a excessiva fragmentação partidária, que tornava inviavel a aprovação de programas gerais de governo, pela neces sotade de barganha entre coalizões partidarias instaveis e induciplinadas Na nova formulação, o Legislativo cede uma pareda da iniciativa legislativa e está sujeito a prazos latas de vota as-Lasas restrições conformam se às tendências modernas de fortale cimento do l'accutivo, respondendo à necessidade de (a) coordenação planejadora do desenvolvimento, (b) agilização do processo decisirio, e (c) reconhecimento da crescente tecnificação dos esta-

Conquanto estruturalmente reformulado em função das exigeneras cuadas pela tecnificação da administração e do planejamento, o I egislativo preservou, na Constituição de 1967, uma soma importante de atribuições, cujas virtualidades não chegou a explorar per desalta na votação de leis complementares.

O neo elenco remanescente de funções legislativas compreemlerra (a) a função tradicional de representatividade política, regional e classista; (b) a função eleitoral de escolha do Presidente da Republica, (c) o papel de grande forum de debates e investigas, ao de problemas nacionais*, (d) a função de revisão e emendo

* A função do detaire, como instrumento para canalizar as aspirações e ermass do povo, tem salo subestimado comparativamente à Tunção política do caro conforme o fez notar o Deputado Daniel Faraco, o debate pode não mostar "o resultado da votação mas acaba, com o tempo, mudando a proposa materia submetida ao voto" O exercicio do voto pode sofici. lumitações, sepa por questores de fidelidade partidaria, seja para não cualuma errse de governo, a arma do debate pode então ser eficaz para induzir futuras mudan, as na posição do Executivo Vide Daniel Faraco, Ciclo de Estudos volore Problemas linasilenos, Assembleia Legislativa Rio Grande do

projetos do Esecutivo, (c) o diamo de cen-s la massa de la projeto de projeto de la composição de la composi Executive.

In a programment of programment of plant and an experiment of the Descrived vincine, (g) a function fraction. de orçamento consolidado de persona e resessa de rese nato de commento consolidado de receda e de pesa, (b.) a facilia. cao do la contas e do desempenho geral do Lazaren. Assa podispo, pela formulação de Leis Delegadas, pede efeazones son golat a ação do Executivo, traçando de antenão a messora em que se devem enquadrar os tecnociatas em seus excessos posterantes.

As funções remanescentes do Congresso na Constanção de 1967 não são mexpressivas, apenas não foram exercitadas Atraves das leis complementares e das leis delegadas, pode o Congresso bitolar adequadamente a ação do Laccutivo, ao myes de catpit o "esvaziamento" do Congresso. As exigencias moderna, de llexibilidade e descentralização, tornam mevitavel a criação de subsistemas legislatīvos descentralizados, como o Conselho Mone tario Nacional, capazes de decisões ageis em materia cambial e bursatil, as quais exigem sigiloxidade e tapidez maleançaveis num forum político. De outro lado, a redução da iniciativa parlamentar na propositura de leis parece ser um fenômeno mundial, em vista do fato de que a vasta maioria das leis na complexa sociedade moderna são leis administrativas antes que leis politicas."

Representação e legitimidade - A função dos partidos

A Revolução não deve buscar legitimidade apenas na competência, mas esmerar-se em sanciona la pela representatividade, função desempenhada pelos partidos políticos. f. clara a lição da Historia, que nos é recordada por Huntington: "Somente lograram sobrevivência aquelas revoluções, dispares que sejam sob outros aspectos, que lograram institucionalizar-se através de um partido forte, como a chinesa, a mexicana, a turca, a russa. "to O mesino se pode dizer das revoluções comunistas em geral, que consoante a lição de Lenine, buscam depressa uma rigida institucionalização partidaria. E. acrescenta Hantington: "A função do Partido é organizar a participação, agregar interesses, servir de intermediatio entre as forças sociais e o Governo. Ao desempenhar essas funções, o partido reflete necessariamente a logica da política e não a lógica

9 Vide Robeito de Abreu Sodie, o Partamento no Estado Moderno, Semi-Vide Romeio de Problemas brasileiros, Congresso Nacional, 1973, pgs. 14-15. nario samuel P. Huntington, op. cit., p. 91.

tentos Cice escalador nuce (%11) Um tega (%71) de mile (%71) "mile (%71)

da eficiencia." Sem os partidos, agregadores de interesses seturinas generalis seturinas seturin da eficiência." Sem os partietos, agreganistes de miteresses sergis, enquanto os grupos de pressão artículam interesses settoriuis correstado pretoriano", caracteristado pretoriano. enquanto os grupos de pressão articulado pretoriano", característico de cair num "Estado pretoriano", característico das mos o risco de cair num exercer un que os diversos grupos procuram exercer un das mos o risco de cair mun sociedades em que os diversos grupos procuram exercer un papel sociedades em que os diversos grupos procuram exercer un papel político direto, lutando pela defesa de seus interesses e pela distri

 É curioso que os partidos, como aglutinadores de interesses.

 É curioso que os partidos, como aglutinadores de interesses. E curioso que es productivamente recentes surgidar a partir de mendos do surgidar a partir de mendos do surgidar. em escala nacionar, accomo foram, para regular, a partir de meados do século XIX como foram, para regular, a partir de meados do século XIX como foram, para regena, a política. Os partidos da Revolução a participação da massa na política. Os partidos da Revolução a participação da massa claranes legislativas, ou combinador de combinador Francesa eram apenas claques legislativas, ou combinações regionais, da mesma forma que antes se conheciam grupamentos gionais, da incidire de la companie Branca e Vermelha, e mais tarde os "Cabeças-Redonda" do Longo Parlamento, Talvez os "whigs" e os "tories" da Grā-Bretanha, ao fim do reinado de Carlos II, sejam os autênticos precursores do bipartidarismo político da Grã-Bretanha.

Algumas das tradicionais funções partidárias, é verdade, sofre, ram erosão com a emergência da modernidade e, sobretudo, dos meios de comunicação de massa. Como produtor de insumos informaticos e veiculadores de reclamações, os partidos sofrem a concorrência das "pesquisas de opinião" baseadas em amostragens representativas; como aglutinadores de interesses, surgem na arena os "erupos de pressão". Articulam-se hoje, com grande poder de expressão, poderes não-institucionais, paralelos às organizações parndarias, como o poder estudantil, o poder empresarial, o poder sindical, o poder militar, e o poder clerical. A comunicação da Inderança com o povo pode ser feita hoje cada vez mais diretanuente pelos meios de comunicação de massa, notadamente a televesão, que facilita o surgimento da "democracia plebiscitária", que De Gaulle praticou com bastante êxito.

Tado disto e posto, restam aos partidos políticos duas funções resolvet, urvers. A primeira é assegurar continuidade ao sistema: a segunda é agluturar leuldudes, ou seja, criar uma afeição sistémica.

O sistemă revolucionário já conseguiu apreciável êxito na legisma, ao do regime através de sucessivas vitórias do Partido do Consectus em eleições legislativas. Os problemas remanescentes são: 1) induzir-se o Legislativo a aceitar a modernização de suas funções, al informatio o saudosismo chentelesco e exercendo suas virtualidades de poder revisor de leis, fiscalizador do Executivo, debatedor das grandes ternas nacionais e cleitor do Chefe da Nação; 2) encorajar-se maior tecnificação do Legislativo, através da delegação rajar-se da delegação de poderes às comissões técnicas; 3) melhorar o sistema de recrude pode e cooptação da classe política.

A organização partidária

Os dispositivos referentes ao regime partidário visaram a estabelecer um meio-termo entre o partido único, característico dos regimes de mobilização, e a proliferação partidária, de ineficiência comprovada nos regimes políticos consensuais da América Latina. Cabe notar, aliás, que as grandes democracias operantes — Estados Unidos e Grã-Bretanha — praticam "de facto" um regime bipartidario, dada a inexpressividade de outros agrupamentos políticos. O pluripartidarismo só tem demonstrado funcionalidade na Escandinávia e nos Países-Baixos, onde a homogeneidade da cultura política e do nível econômico favorece a estabilidade institucional. Na Itália, França e demais países latinos predomina um multipartidarismo imobilista, gerador de instabilidade política.

No caso brasileiro, o Estatuto dos Partidos e a Constituição de 1967 pressupunham um partido dominante, o do Governo, e um partido de oposição, antepondo-se exigências complexas porém não proibitivas, ao estabelecimento de novos agrupamentos partidários, desde que respondessem a um desejo inquestionável e ponderável de representação política, não atendível por subgrupos partidários. O bipartidarismo inicial, esperava-se, resultaria numa atitude mais programática e menos personalista, ou regionalista, dos partidos.

O mecanismo eleitoral da Constituição de 1967

A Constituição previa eleição indireta, por colégio eleitoral, para a Presidência da República, e direta para o Poder Legislativo assim como para os demais níveis do Poder Executivo. Aliás, o processo de eleição indireta, ao nível presidencial, parece ser o de aplicação mais genérica, praticando-se, em 58 dos 89 países listados até 1967 como nações independentes.11 No caso brasileiro, o caráter extremamente divisionista das eleições presidenciais, a paralisia administrativa resultante das longas campanhas eleitorais, o resíduo de animosidade dos pleitos, a competição demagógica dos candidatos, porfiando-se em promessas inviáveis — o que levou o eminente professor Afonso Arinos a qualificar a campanha presidencial

11 Paulo Sarasate, A Constituição do Brasil ao alcance de todos, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1967, pp. 94-102.

mia. 611

ssão nen-ator, do ento (re-sen-ador

1001-511.

-ini-eja-57).

ide ndo i7)

mto

de "piebiscito de demagogos" — aconseiham uma experimentação, de sistema de sistema experimentação, de sistema experimentaçõe, de sistema experimentação, de sistema experimentação, de sistema experimentaçõe, de de "piebiscito de utimagogo-mais prolongada das vantagens e desvantagens do sistema indireto, contra indicações são: (1) a diminuição do mais prolongada das valuações são: (1) a diminuição do senudo senudo política, que privaria o Supremo senudo. Suas unicas comeranta na política, que privaria o Supremo Manda de participação popular na política, que privaria o Supremo Manda. de participação popular, cario da autoridade provinda da unção do voto popular, (2) o da autoridade provinda da unção do voto popular, (2) o tário da autoriuade provincia de vez que os governadores eleitos por voto risco de assimetria, de vez que os governadores eleitos por voto. popular poderiam considerar-se mais representativos que o cheje popular poderiam considerato. Quanto ao primeiro argumento, da Nação, eleito por voto indireto. Quanto ao primeiro argumento, da Nação, eleno por case importante que alargar a participação pocabe observar que pular na política é preparar as instituições para absorvê-la. Quanto pular na posticio e propular na contra que os governadores popuao segundo arganeta poderiam participar no Colégio Eleitoral, e aqueles que, no exercício da governança somassem à unção eleitoral un due, no exclusivo tenderiam a tornar-se candidatos naturais ao munus presidencial. Não é além disso inconcebível examinar-se, de futuro, a instituição de um "referendo plebiscitário" para o reconhecimento popular do Presidente eleito.

Mais importante talvez, seria alargarmos a representatividade do Colégio Eleitoral. Este, além do Congresso Nacional, abrange delegados das assembléias legislativas estaduais, com vistas a assegurar ponderação e presença aos interesses regionais. O projeto de Constituição de 1967 continha também uma idéia interessante abandonada durante os debates. Essa era o enriquecimento do Colégio Eleitoral com a participação minoritária de delegados eleitos por organizações profissionais, ou seja, a inserção de elementos grupais ou classistas, que refletissem mais diretamente interesses económicos e profissionais. Um exagerado preconceito anticorporativista impediu a inserção desse contingente no colégio eleitoral, que lhe aumentaria a representatividade, e condimentaria a escolha resultante de barganha política pela concretitude de interesses técnico-profissionais. É óbvio, porém, que no Colégio Eleitoral deveriam predominar fortemente os membros do Congresso Nacional, pois seria uma das suas mais importantes funções políticas e constituiria traço de ligação entre o presidencialismo e o parla-

O debate continua aberto no tocante à substituição das lideranças estaduais, porquanto as eleições diretas, previstas na Constituição de 1967, tiveram sua aplicação suspensa nas cleições de

Há os que, um pouco por amor à simetria — um pouco por entenderem que o despreparo do eleitorado, o perigo de facciosismos traumatizantes, e o perigo do "plebiscito de demagogos", que apontamos no caso das eleições presidenciais, se fazem igual-

presentes ao nivel estadual — pretentiam manes realing presentes ao nivel estadual — pretentiam realing pretentiam realing presentes ao nivel estadual — pretentiam realing realing realing reali mente produce dos governadores. Os argumentos são inconsectores e a a eleição dos governadores, inconclusiva. No período C s eleisado de la conclusiva. No período Casado Branco, insere recente experiencia, inconclusiva. No período Casado Branco, insere recente experiencia de la concencia de la co recente capes eleitos popularmente e governadores coepcidos por guernado indireta, sem que se tenha registrado niños superiormanes. elesso mos de "performance" executiva, destes sobre appear en termese assim a participação popular, sem aperfeisoamento dos Reduziu-se assim a participação popular, sem aperfeisoamento dos critérios de seleção.

Ao nível estadual, as pessoas estão suficientemente proximas. as questões são suficientemente concretas, e o escopo de contre mação demagógica — atenta a nítida predominância atual do Poerr Central nas questões financeiras — é suficientemente limitado para ternar possível a manutenção do sistema de cicições circtes. Ae nivel municipal, conviria certamente expandir-se o grau de participação popular, admitindo-se inclusive o voto dos aneliabetos. que se pronunciariam sobre pessoas atingíveis e problemas locuis imediatos, tanto mais quanto a influência do radio transistorizado. da televisão e do cinema, diluem cada vez mais a fronteira de informação entre o analfabeto e o alfabetizado.

O recrutamento da classe política

O problema do recrutamento da classe política abre a velha questão do voto distrital "versus" voto proporcional. E fascinante lembrarmos que a querela vem desde o Império, quando em famoso debate, em 1855, o Marquês de Paraná invectivava o sistema de "voto proporcional" como trazendo o "voto de enxurrada", enquanto Eusébio de Queiroz enxergava no "voto distrital" um meio de tripular o Congresso com "notabilidades de aldeia". Aproximadamente ao mesmo tempo, se registrava na Inglaterra o grande debate entre John Stuart Mill, um liberal de esquerda, e Walter Bagehot, um liberal de direita. Bagehot enxergava o voto distrital como o meio mais apropriado de levar o Parlamento a cumprir sua dual função: a de facilitar a ação do governo, pelo partido da maioria, e o de criticar o governo, pela minoria. Stuart Mill, de outro lado, se preocupava mais com a representatividade do que com a eficácia; o voto proporcional registraria com muito maior sensibilidade as nuanças de opinião e ensejaria maiores oportuni-

12 Carl Friedrich, La Démocratie Constitutionelle, Presses universitaires de

1 (16-) (16-

ame 1em-1un-

O Brasil se apegoa mais a tradição europeia commensal de commensal de voto de commensal de vo O Brasil ac apegoa tinas a competa commental ac proporcional, que à tradição anglo saxômica do voto distributo de fato, enquante distributo de fato Esse tende a levar a um hipartidarismo de fato, enquanto divina apostenação partidaria. Nos países látimos, marcan aspassos Este tende a levar a um repurada.

Nos países latinos, marcadas par lavestece a presideração partidana. Nos países latinos, marcadas par lavestece a conómicos e culturais, caracterizadas par (averece a pronunqui portato e culturais, marcado, bescrivencidades económicos e culturais, caracterizados es fordunlismo, o piuri partidarismo tem neterogencidades economicas constitución de la recultada e conferencia e profession individualisme. O part parameterano tem resultado en profession partidaria e confisces instaveis, que os terratam que en confisca no partidaria e profession, na furopa, de demoprofessa so partidana e commercia, na Furopa, de "democracia intermitenas a America Latina, de "democracia intermitenas c. na America Latina, de "democracia intermiente"

() se ema previsto na Constituição de 1967 e na Lei dos par O sastema prevente na Communação de los comos de des Pares ure e o hipartidanismo encorajado de fato. O partido do povemo ca como parado "he gemônico". Careciamos, com cfeito de un quanto de nossa arrarquia partidaria. Esse disciplinamento a) da nitadez programatica a que o bipartidarismo obriga as responsabilidades do programa de governo par operata, com maior liberdade mas também maior e les do requisito de fidelidade partidaria.

Per esta, entretanto, tensões no sistema. O bipartidarismo se a na last com o voto distrital do que com o proporcional Ta a la e alterrecida querela das sublegendas seria drasticae asiotado o voto distrital. Qualquer agenda and politico deveria assim incluir, como item prioria assuming an do voto distrital, possivelmente sob forma e sessema alemao, no qual metade do Congresso se se describil e metade segundo as listas de escrutínio per la Commat se tam, assim, como quería Bagehot, a ação a e e e mo mo tempo não se esqueceria o pleito de Stuart and the state representatividade. A vantagem do voto distrital st o bye dor com interesses concretos e forná-lo per la contractor de ação legislativa perante um auditório O vala proport ional enseja o surgimento de demagogos er optiam as fantra, des das massas e, pela necesa constant factor of interesses demastado dispares, acabam a de sa pessaco ao minimo denominador comum, como versus autoritarismo, nacionalismo versus to do total de compromiscamento com os problemas da tarjao e da tegaño. O perigo de corrupção, and the money des extension do distrito que da capaje ami financeiro do candidato, podetra ser obviado. es az mes de l'ando Paredano, prevedo en nossa legislação, seja and accrease from entrito des gastos cleitorais.

Problemus métodos da normalização institucional

A institucionalização revolucionária objetivada na Constituição A liesta de 1967 teve curta duração. O Ato Institucional nº 5, de Riambro de 1968, e vários dos Atos Complementares que se lhe se requibilidade e conveniencia de um planejamento da descoma conque deveria ser primeiramente gradualistă, para evitar a appla alternativa de "relapso no caos" ou de "recompressão auto-Japia de em segundo lugar condicionado, tendo em vista a situação nternacional, e particularmente a situação regional, que pode et gir, em determinadas circunstâncias, absoluta prioridade para o proniena de segurança comparativamente ao do desenvolvimento e ao da institucionalização política.

A importância de se examinarem métodos de redução do "coeficiente de arbitrio" deriva de que este pode transformar-se numa "disfunção", quando tende a reduzir a eficacia do sistema e a criatividade individual, pela rarefação (a) dos insumos informativos prévios à decisão; e (b) dos insumos eríticos necessarios à revisão das decisões. Além disse, conforme o aforismo de Lord Acton "o poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente"

Frente ao problema de normalização institucional, distinguem-se quatro atitudes diferentes nos meios políticos e administrativos. Alguns defendem a teoria das "ordens paralelas", accitando uma coexistência mais ou menos indefinida de duas ordens - a ordem constitucional e a ordem institucional, o que conflitaria com o próprio objetivo de normalização; outros propuenam a simples inclusão dos dispositivos do Ato Institucional nº 5 do texto constitucional, o que equivalería a perpetuar a temporariedade do "estado de execção"; outros desejariam o retorno à Constituição de 1967, enquanto alguns membros do partido da oposição propõem um retorno à democraçia formal da Constituição de 1946.

Parece mais realista e produtivo examinar-se, nos eventos que se seguiram à Constituição de 1967, aquilo que a experiencia revela ser exigência razoavel para manutenção da estábilidade politica, e aquilo que representou reação episodica à ameaça de perturbação da ordem ocorrida em 1968.

As modificações em relação à situação herdada da Constituição de 1967 foram em parte institucionais e em parte atitudinais.

Entre os aspectos atitudinais figuram (a) a aplicação sistenica de censura à imprensa e meios de comunicação de massa, fora dos casos previstos na lei de imprensa; (b) o recurso frequente e preferencial a decretos-leis, contornando o debate legislativo; (c) o relacivo isolamento do Legislativo em relação ao processo de formação de decisões na esfera executiva, traduzido no officulta tatos entre os Ministros de Estado e as Comissões Parlamentarios dos contatos entre os Ministros de Estado e as Comissões Parlamentarios (d) o desprestígio da vida partidária, pela ausência de consulta lização de decisões políticas. Tratando-se de questões atitudinas, do governante, de sua apetência em relação ao diálogo político e de cipação dos organismos afetados.

Mais dificil é o problema propriamente institucional. Institucionalmente, as principais alterações foram:

- prorrogação, sem prazo limite, da faculdade de suspensão de direitos políticos e de cassação de mandatos, mediante processo sigiloso e decisão individual do Presidente da República;
- a suspensão de garantias de "habeas-corpus", em caráter genérico, nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular;
- a suspensão de garantias da magistratura;
- suspensão das eleições diretas para governanças estaduais (Emenda Constitucional nº 2, de 3 de dezembro de 1972);
- ampliação do número de municípios considerados de interesse para a segurança nacional e portanto subtraídos ao processo político-eleitoral.

Sob o ponto de vista do sistema militar de segurança, percebe-se nítida graduação de importância nesse elenco de restrições. As três primeiras são tidas como necessárias à "produção de segurança", enquanto as duas últimas parecem refletir mais uma conveniência política temporária.

Compreende-se a preocupação que tiveram os autores do Ato Institucional nº 5 em manter viva a cominação da cassação, à vista da persistência, ao longo do ano de 1968, de contestações anti-sis-têmicas, que nada tinham a ver com o processo democrático de dissenção "dentro do sistema". Afinal de contas, a democracia pode ser liberal sem ser suicida, e deve ter meios de defender-se contra os que usam as franquias do sistema para destruí-lo.

Compreende-se também — embora aqui o argumento se some mais duvidoso — a insatisfação de certos lideres militares com o dispositivo do artigo nº 151 da Constituição de 1967, que institucionalizava o poder de suspensão de direitos políticos, subordinando o entretanto a uma declaração do Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República.

Esse dispositivo da Constituição de 1967 encontra precedente no artigo nº 14 da Constituição alemã, o chamado documento de nonn, de 1949, que prevê também uma defesa contra a contranação anti-sistêmica — no caso, o perigo de ressurgimento nazista. Esse dispositivo é ainda mais abrangedor que o previsto em nossa Constituição de 1967, exigindo-se porém que a penda de direitos fosse ditada pelo Tribunal Constitucional Federal 10 O que parecia insatisfatório quando do restabelecimento do estado de exceção, pelo Ato Institucional nº 5, foi a subordinação de uma medida política de defesa de Estado a uma Corte exclusivamente juridica o Supremo Tribunal Federal - o qual, ao contrário da Corte Suprema norte-americana, que profere julgamentos políticos, sói confinar-se a um jurisdicismo assaz formalista. Marchou-se entretanto, para uma radicalização antijurisdicista, de vez que a proscrição de direitos políticos passou a se fazer mediante processo sigiloso, sem direito de defesa, e sem se limitar ao tempo o exercício desse poder de exceção. Esse grau de arbitrio não parece indispensável à sobrevivência revolucionária. É de justiça reconhecer, porém, que os drásticos dispositivos do Ato Institucional nº 5 têm sido usados com extrema prudência e moderação.

Uma forma de conciliar as exigências de preservação do sistema com uma desejável redução do "coeficiente de arbitrio" sena a criação de uma Corte Constitucional, com competência exclusiva para julgar, em instância única, casos da espécie, assegurada

A Corte Constitucional, denominação existente, com outrasfinalidades, na tradição italiana, seria um tribunal político, presidido

13 "Perde os direitos fundamentais de liberdade de opinião, especialmente, de liberdade de impresas (art. 5, inciso 1), a liberdade de essino (art. 5, inciso 3), a de reunião (art. 8), de associação (art. 9), o sigilo das comunicações postais, telegráficas e telefônicas (art. 10), assim como o diceito nicações postais, telegráficas e telefônicas (art. 10, assim como o diceito hadro o regime fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados bater o regime fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados bater o regime fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados bater o fregime fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados como fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados Constitucional Federal". Constituição da República Federal da Alemanha, art. 14.

pelo Presidente da República, e tendo como membros um Ministro do Supremo Tribunal Federal, designado pelos seus pares, o Ministro da fustiça, o Secretário Geral do Conselho de Segurança Ministro nal, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os lideres da Maioria e Minoria das duas Casas do Congresso. A decisa ideres da então de ser pessoal, após municiamento pelos órgãos detiaria rança, para incluir pontos de vista jurídicos e políticos.

Uma segunda possibilidade de redução da área de arbitrio se cinge ao instituto do "habeas-corpus", o qual aliás não faz parte são preservados pelo rito processual, sendo antes um transplante da tradição jurídica continental e latina, onde os direitos individuais da tradição anglo-saxônica. A suspensão do "habeas-corpus" ponacional, capitulados no Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, ressalvando-se entretanto que essa suspensão não se aplicaria o ordem econômica e social popular", não parece ser justificável a "suspensão" do "habeas-corpus" quanto à liberdade pessoal, continuando suspensa essa garantia apenas no tocante ao trancamento ou interrupção do processo.

Uma terceira possibilidade de redução da área de arbítrio refere-se ao tratamento do Poder Judiciário, o qual, com a suspensão das garantias da magistratura pelo Ato Institucional nº 5, deixou de ser na prática um poder independente. Trata-se de uma evolução, mais ou menos drástica, do sistema americano de três poderes, para o sistema continental europeu, em que a administração da Justiça é uma função do Executivo.

O Poder Judiciário colocou para a Revolução sérios problemas. Foi o único poder intocado, até o Ato Institucional nº 5, e permaneceu talvez o mais rotineiro de todos. Apesar de ter adotado praxes modernas de recrutamento por concurso, e criado normas de auto-policiamento ético, não se modernizou em seus processos, e como profere julgamentos tardios, mais nega justiça que distribui cidadãos contra os abusos do Estado, não pode ela ficar à mercê do Executivo.

A linha conciliatória entre o arbítrio do Príncipe e a Justiça do Cidadão seria a restauração das garantias da magistratura, as quais poderiam contudo ser suspensas em casos individuais, por processo movido perante a Corte Constitucional. O "Estado de Emergência": último recurso do constitucionalismo

Admitindo que seja possível reduzir o "coeficiente de arbitrio", resta saber se as categorias constitucionais convencionais outorgam suficiente flexibilidade ao Estado para enfrentar situações anormais. O corpo da Constituição Brasileira regula o estado de direito; o capítulo sobre o Estado de Sítio configura o estado de exceção, c o Ato Institucional no 5 estabelece, por tempo indefinido, o "estado de arbitrio". Talvez fosse oportuno buscar-se regulamentar uma nova categoria, o "estado de emergência", que a Constituição degaullista configura em seu famoso artigo 16. Dir-se-á que o estado de sítio é por si mesmo abrangente das situações que configurariam o Estado de Emergência, sendo essa aliás uma das razões de sua rejeição quando das discussões preliminares à Constituição de 1967. A objeção não é totalmente bem fundada. O estado de sítio em sua concepção clássica: 1) alcança apenas as hipóteses extremas da comoção intestina ou guerra, menos prováveis, nas condições atuais, do que formas mais sutis de conflito ideológico, como as greves político-ideológicas ou o terrorismo urbano; 2) refere-se a regiões específicas e fica a cargo de agentes específicos de execução. O estado de emergência teria conceituação mais flexível, mas sua proclamação teria de ser aprovada pela Corte Constitucional, por proposta do Presidente da República, ouvindo o Conselho de Segurança Nacional, na qual se especificariam os preceitos legais e constitucionais suspensos. Seria enviada justificação ao Congresso das medidas porventura tomadas com o propósito de obviar modalidades "não convencionais" de contestação do sistema.

O "estado de emergência", cuja mais recente formulação é o artigo 16 da Constituição degaullista, seria uma terceira modalidade de "ditadura constitucional", ou seja, de alargamento temporário do arbítrio executivo, diferente quer da "lei marcial", característica dos "sistemas de direito judiciário", dos países anglo-saxões, quer do "estado de sítio", característico dos sistemas teuto-latinos de "direito codificado". Aproxima-se mais dos "poderes extraordinários", invocados pelo Governo Federal norte-americano, em casos de crise militar, e que Franklin Roosevelt, enfrentando contestação oriunda da Corte Suprema, utilizou também na grave emergência econômica da Grande Depressão dos anos trinta.¹⁴

14 Carl J. Friedrich, La Démocratie Constitutionelle, op. cit., pp. 413-414.
Vide tambén Clinton Rossiter, Constitutional Dictatorship, Princeton University Press, 1948, cap. XIX.

O mecanismo de declaração do "estado de emergência" pela Corte Constitucional, destina-se a atender a um dos requisitos de uma situação crítica, configurada como "estado de emergência" a constitucional", a saber, que a identificação de uma situação crítica, configurada como "estado de emergência" mas envolva a participação de representantes do Judiciário e do tomadas visa indiretamente a atender ao segundo requisito, a Saber, finidamente, o que transformaria a "ditadura constitucional" en ditadura inconstitucional.

É preciso reconhecer francamente que os conflitos de classe nas sociedades industriais modernas e a confrontação de sistemas ideológicos criam novos e sutis desafios, diferentes daqueles contemplados nos institutos jurídicos clássicos: a "lei marcial" saxônica, ou o "estado de sítio", da tradição teuto-latina

É a essas novas realidades que o "estado de emergência" se destina a atender. Paradoxalmente, bem como notou Carl Friedrich, "a ditadura constitucional" que, na aparência é uma contradição em termos, representa o último recurso do constitucionalismo.

10.8) Uma estratégia gradualista de descompressão

Admitida a conveniência de uma estratégia gradualista de descompressão, convém examinar os princípios que deveriam norteá-la. Indicações válidas de uma metodologia visando simultaneamente a "maximimar a velocidade de descompressão e minimizar os riscos da recompressão" se encontram no seguinte roteiro sugerido pelo Professor Wanderley Guilherme dos Santos¹⁵:

- A política de descompressão deve ser uma política incrementalista, executada por aproximações sucessivas.
- Deve-se evitar a cumulatividade dos desafios, com liberações específicas antes que genéricas, e desencorajando-se o "uso desabrido dos comportamentos liberados".
- Urge implantar procedimentos compensatórios, de modo que "simultaneamente ao abandono gradativo dos instrumentos de coerção se deflagrem processos de mobilização de lealdade via persuasão".

15 Vide Wanderley Guilherme dos Santos, Estratégias de Descompressão Política, Seminário sobre Problemas Brasileiros, Congresso Nacional, 1973, 13-21.

Algumas das possíveis medidas de descompressão gradualista, e a metodologia adequada para fazê-la, já foram anteriormente discutidas. Como agenda sequiencial, poder-se-ia pensar na restauração das garantias do judiciário, na circulação de informação e manifestação de opinião, na ampliação da comunicação do Executivo com o Legislativo, na revitalização partidária, na restauração do "habeas-corpus", na liberalização do processo eleitoral ao nível estadual e municipal, e na regulamentação moderadora e precisa do uso dos instrumentos específicos de coerção ainda remanescentes.

10.9) À guisa de conclusão

A análise da evolução econômica e política da Revolução no último decênio enseja as seguintes conclusões:

- 1) O Brasil desenvolveu um modelo de desenvolvimento económico com razoáveis perspectivas de auto-sustentação. Está começando a enfrentar o desafio do desenvolvimento social, através de um complexo de medidas destinadas a compatibilizar o desenvolvimento acelerado com melhor distribuição de renda. Em ambos os casos, a sistemática adotada foi gradualista.
- 2) O Brasil deve buscar "institucionalizar a estabilidade política", sem a qual a continuidade do desenvolvimento econômico estaria ameaçada. A intervenção militar, apenas moderadora em períodos passados da história brasileira, tornou-se hoje estabilizadora e reformista, mas não pretende nem deve tornar-se autocrática.
- 3) A legitimação do sistema revolucionário, cujo grau não deve ser subestimado em vista da sanção popular conseguida em várias eleições legislativas, está sendo lograda principalmente através de eficacra administrativa. Essa legitimação proveio inicialmente da contribuição do sistema para reversar uma situação catastrófica, confirmou depois pelo impulso reformista e está hoje reforçada pelo sucesso desenvolvimentista.
- 4) O bem precioso da estabilidade política foi, porém, alcançado em parte por uma redução no grau de participação popular no processo político. Sendo essa situação transitória, é urgente melhorarmos o nível de institucionalização

política, a fim de criar e de acomodar demandas maiores de participação e criar mecanismos permanentes de legi-

- 5) O problema prático imediato é conciliar as existências de segurança e preservação revolucionária, com a redução do coeficiente de arbítrio. O arbítrio excessivo passa a ticos e críticos. Para a redução de insumos informáticos e críticos. Para a redução do coeficiente de arbítrio. Corte Constitucional, para problemas tais como direitos políticos e suspensão de garantias individuais, a restauração qualificada do direito de "habeas-corpus" e proclamação do "Estado de Emergência".
- 6) A substituição da liderança, ao nível presidencial, continuar-se-ia efetuando segundo voto indireto, ampliando-se porém o colégio eleitoral, para incluir além de delegados das assembléias estaduais, representantes de grupos profissionais, assegurada ampla maioria ao Congresso Nacional no corpo eleitoral. Buscar-se-ia ampliar o grau de participação política popular, pela restauração do voto direto para as lideranças estaduais e pela extensão do voto aos analfabetos nas eleições municipais.
- 7) A institucionalização política deveria também ser buscada;
- a) no efetivo exercício, pelo Congresso, das funções revisora, fiscalizadora e crítica dos legislativos modernos;
- b) na dinamização da vida partidária, parecendo aconselhável praticar-se um sistema bipartidário, com um partido hegemônico e um partido de oposição, evitando-se os dois extremos de proibição e de facilitação do pluripartidarismo;
- c) pela implantação de um sistema misto de voto distrital e voto proporcional.

A estratégia proposta de gradualismo no desenvolvimento político, configura uma teoria da "descompressão controlada". Baseia-se ela no conceito de que não há democracia sem correr "riscos, cingindo-se o problema de restauração democrática a aceitar "riscos calculados" sem incorrer em "riscos apocalípticos". Procurar-se-ia ajustar o ritmo desejável de aumento da participação política.

A implementação de um modelo de desenvolvimento democrático exige lutarmos contra os inimigos da sociedade aberta que, em todas as épocas e todos os países, acenam com soluções simples e falsas. No campo político, há o demagogo, que promete soluções mágicas e o radical, que se propõe substituir as instituições ao invés de reformá-las.

No campo social há o conservador hedonista, que defende intransigentemente o conforto e as injustiças do "status quo"; e o socialista romântico, que quer distribuir mais do que a sociedade pode produzir. No campo econômico há o pseudo-nacionalista, que almeja os resultados da sociedade aberta, mas perfilha os métodos da sociedade fechada, e cruelmente priva as classes pobres de melhoria na renda real a fim de saborear uma renda psiquica: o "anti-darwinista", que detesta a seleção competitiva e prefere a tranqüilidade do seio estatal; e o ideólogo, que confunde aspirações com possibilidades, planos com "performance", e acaba prisioneiro da inflação e da estagnação.

Se quiséssemos descrever de maneira tersa a missão da elite modernizante nesta época de nosso desenvolvimento, poderíamos dizer, como o Presidente Kennedy, "que devemos ser idealistas pragmáticos", i.e., idealistas sem ilusões. Pois só assim escaparemos ao perigo de sermos um povo com muitas visões e pouca visão...

Caté Ge Jniv hing ;ão de la

> nos 198 mis rin iri